

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
BRUSELAS, 24.1.2003
COM(2003) 16 FINAL

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Hacia un instrumento jurídicamente vinculante de las
Naciones Unidas para promover y proteger los
derechos y la dignidad de las personas con
discapacidad**

RESUMEN

Con la presente Comunicación, la Comisión Europea quiere manifestar su respaldo a la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, y explicar las razones que hacen indispensable la participación activa de la Comunidad Europea en la puesta a punto de un instrumento de estas características.

Ya se han iniciado los debates en el marco del comité especial de las Naciones Unidas creado por la Resolución 56/168 «para que examine propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad».

Aunque no cabe ninguna duda de que las normas generales en materia de derechos humanos son aplicables a las personas con discapacidad, está más que demostrado que estas han de hacer frente a importantes obstáculos a la hora de hacer valer sus derechos. Se trata de un hecho explícitamente reconocido a escala internacional. El respeto del principio de igualdad, que ha de regir cualquier instrumento en materia de derechos humanos, requiere que se reconozca que las personas con discapacidad tienen derecho a ejercer todos y cada uno de los derechos y libertades reconocidos internacionalmente sin sufrir discriminación por motivo de discapacidad. Este debería ser el valor añadido de un nuevo instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas, que vendría a completar el marco regulador vigente en materia de derechos humanos. Otros convenios sobre temas específicos han demostrado su valor añadido y su complementariedad con ins-

trumentos existentes en materia de derechos humanos.

Esta insistencia en la discriminación está en consonancia con el planteamiento comunitario de la discapacidad basado en los derechos, en virtud del cual las personas con discapacidad deberían poder ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos. Coincide asimismo con la evolución política registrada a raíz del artículo 13 del Tratado CE, que atribuye a la Comunidad competencias para adoptar iniciativas de lucha contra la discriminación por motivo de discapacidad. La Comunidad ya ha hecho uso de estas nuevas disposiciones, sobre todo en los ámbitos del empleo y la ocupación.

La activa participación de la Comunidad en los esfuerzos desplegados a escala internacional para la puesta a punto de mecanismos eficaces de lucha contra la discriminación de que son víctimas las personas con discapacidad vendría a ser un complemento natural del Año Europeo de las personas con discapacidad, al tiempo que serviría de señal inequívoca a la comunidad internacional acerca de la importancia que la Comunidad atribuye a la promoción de los derechos de las personas con discapacidad.

En este sentido, la Comisión propondrá próximamente una recomendación al Consejo para que este la autorice a negociar, en nombre de la Comunidad Europea, en las próximas sesiones del comité especial de las Naciones Unidas.

1. INTRODUCCIÓN

Ya se han iniciado los debates en el marco del comité especial de las Naciones Unidas creado por la Resolución 56/168 «para que examine propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad»¹. La Comisión acoge con satisfacción este debate de ámbito internacional, cuyas líneas maestras coinciden en gran medida con la política comunitaria de lucha contra la discriminación, basada en el artículo 13 del Tratado CE, y con los objetivos fundamentales acordados por los Estados miembros para el Año Europeo de las personas con discapacidad 2003.

Con la presente Comunicación, la Comisión Europea quiere dar a conocer su posición acerca de la eventual adopción de un instrumento jurídicamente vinculante de carácter internacional.

En ella se explica cómo se ha abordado hasta ahora esta cuestión

¹ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168s1.htm>.

en las Naciones Unidas, se examina el planteamiento de la discapacidad desde una perspectiva de los derechos humanos y se recuerda el valor añadido que podría aportar un instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas. La Comisión considera que el objetivo esencial de un instrumento de estas características debería ser impulsar la aplicación de las normas generales de derechos humanos en el contexto de la discapacidad y hacerla más directamente pertinente y visible. Más que crear nuevos actos legislativos, dicho instrumento debería adaptar las normas previstas actualmente para garantizar el respeto de los derechos humanos a las circunstancias específicas de las personas con discapacidad, mejorando así las condiciones para que estas puedan ejercer efectivamente sus derechos.

Aprovechando la experiencia adquirida por la Comunidad en el campo de la lucha contra la discriminación y de la aplicación de la Directiva 2000/78/CE relativa a la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que prevé específicamente disposiciones relativas a las personas con discapacidad, la presente Comunicación resume los principios rectores que debería contener el instrumento previsto. Por último, la Comisión anuncia su intención de contribuir activamente al desarrollo de dicho instrumento, con arreglo a las competencias de la Comunidad en el ámbito de la lucha contra la discriminación.

2. ANTECEDENTES

El debate en la Naciones Unidas sobre una convención temática sobre los derechos de las personas con discapacidad no es algo nuevo. A lo largo de su historia, las Naciones Unidas han abordado en repetidas ocasiones la cuestión de la discapacidad. En los años setenta, dos declaraciones –la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental² y la Declaración de los Derechos de los Impedidos³– fueron los primeros instrumentos en los que se reconocían explícitamente los derechos humanos de las personas con discapacidad. Pese a que supusieron un primer paso importante hacia la sensibilización sobre los derechos de este colectivo, estas Declaraciones fueron objeto de críticas, pues se basaban en modelos médicos y asistenciales de la discapacidad ya desfasados.

A finales de los años ochenta, dos nuevos instrumentos –los Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de

² Proclamada por la Asamblea General en su Resolución 2856 (XXVI) de 20 de diciembre de 1971, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mental.sp.htm.

³ Proclamada por la Asamblea General en su Resolución 3447 (XXX) de 9 de diciembre de 1975, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/72_sp.htm.

la atención de la salud mental⁴ y las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad⁵– hicieron hincapié en la igualdad de oportunidades. Todos estos instrumentos han sido de gran utilidad para definir los derechos a la autonomía y a la independencia de las personas con discapacidad, y han permitido comprender cómo se articulan las convenciones generales de derechos humanos con respecto a la discapacidad. Sin embargo, no son vinculantes en los Estados miembros de la ONU y no contienen disposiciones que permitan supervisar el respeto de los derechos de las personas con discapacidad.

En este contexto, el Gobierno de México presentó en diciembre de 2001 la Resolución 56/168 de las Naciones Unidas, en la que pedía se estudiara la preparación de una convención sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad y la creación inmediata de un comité especial «para que examine propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad». Gracias al apoyo de la Tercera Comisión (sobre cuestiones sociales), esta Resolución fue aprobada sin votación por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Posteriormente, la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas adoptó el 21 de febrero de 2002 una Resolución, que acogía con satisfacción la Resolución 56/168 relativa a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, a la que siguió la Resolución 2002/61⁶, adoptada el 26 de abril de 2002 por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

El comité especial celebró su primera reunión del 29 de julio al 9 de agosto de 2002. En sus recomendaciones a la Asamblea General de las Naciones Unidas invitaba, entre otras cosas, a las comisiones regionales y a las organizaciones intergubernamentales, así como a las organizaciones no gubernamentales, a que le transmitieran sugerencias y posibles elementos con vistas a la preparación de la convención.

⁴ A.G. Res. 46/119, 46 ONU. GAORSupp. (N 49) en 189, NU.Doc. A/46/49 (1991).

⁵ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuadragésimo octavo período de sesiones, Resolución 48/96, anexo, de 20 de diciembre de 1993, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres0.htm>.

⁶ [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/E.CN.4.RES.2002.61.SP?opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/E.CN.4.RES.2002.61.SP?opendocument).

3. EL EJERCICIO EFECTIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA DISCAPACIDAD

Según estimaciones de Naciones Unidas, más de quinientos millones personas sufren de algún tipo de discapacidad, ya sea mental, física o sensorial, y, cualquiera que sea la región del mundo en la que viven, a menudo deben hacer frente a barreras físicas, técnicas o sociales. La mayoría de ellas viven en países en vías de desarrollo, en condiciones de pobreza y de falta de servicios sociales y educativos básicos. Las personas con discapacidad no constituyen un grupo homogéneo y existe todo un abanico de discapacidades y aspectos relacionados. Las discapacidades pueden ser manifiestas u ocultas, graves o leves, singulares o múltiples, crónicas o intermitentes y pueden afectar a la movilidad/agilidad, las capacidades mentales/cognitivas, la audición, la visión o el habla. Cuando estas personas se encuentran en un entorno que no está adaptado a sus discapacidades, deben hacer frente a barreras y obstáculos que les impiden ejercer sus derechos y disfrutar de la igualdad de oportunidades en las mismas condiciones que el resto de la población.

El marco jurídico existente

Una serie de instrumentos fundamentales en materia de derechos

La voluntad política de garantizar los derechos de las personas con discapacidad

La comunidad internacional ha destacado su compromiso con el principio de que los derechos humanos también son aplicables a las personas con discapacidad. Así, por ejemplo, el párrafo 63 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena⁷, establece:

«La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universales, por lo que comprenden sin reservas a las personas con discapacidades. Todas las personas nacen iguales y tienen el mismo derecho a la vida y al bienestar, a la educación y al trabajo, a vivir independientemente y a la participación activa en todos los aspectos de la sociedad. Por tanto, cualquier discriminación directa u otro trato discriminatorio negativo de una persona discapacitada es una violación de sus derechos. La Conferencia pide a los gobiernos que, cuando sea necesario, adopten leyes o modifiquen su legislación para garantizar el acceso a estos y otros derechos de las personas discapacitadas.»

Las pruebas de la discriminación

Aunque en el marco jurídico vigente a escala internacional en materia de derechos humanos se reconocen a las personas con discapacidad los mismos derechos humanos que a los demás ciudadanos, la realidad es muy distinta: no pueden ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. Este problema está bien documentado a escala internacional.

En el informe sobre los derechos humanos y la discapacidad del Relator Especial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁸, se señala que en la mayoría de los países, las violaciones de los derechos humanos de las que son víctimas las personas con discapacidad se presentan bajo la forma de discriminaciones inconscientes, incluidas la erección y el mantenimiento de barreras artificiales que impiden a estas personas participar plenamente en la vida social, económica y política completa de sus comunidades. Se añade que la estrechez de miras de la mayoría de los gobiernos con respecto a los derechos humanos de las personas con discapacidad les lleva a creer que lo único que tienen que hacer al respecto es abstenerse de tomar medidas que puedan perjudicar a es-

⁷ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14/25 de junio de 1993, [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument).

⁸ Informe sobre los derechos humanos y la discapacidad de Leandro Despouy, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dispaperdes0.htm>.

tas personas. Resultado de esta actitud es que las políticas y la legislación sobre derechos humanos no abordan específicamente las necesidades de este colectivo.

La oficina del Relator Especial sobre Discapacidad de la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas⁹ organizó un seminario sobre los derechos humanos y la discapacidad, que tenía por objeto preparar directrices para identificar y mejorar los mecanismos de notificación de los casos de abusos y violaciones de los derechos humanos de que son víctimas las personas con discapacidad. Con tal motivo se denunciaron y analizaron casos concretos.

Una organización no gubernamental –*Inclusion International*– presentó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas una declaración escrita¹⁰ en la que denunciaba el hecho de que, en la práctica, se sigue condenando a las personas con discapacidad a la marginación. Se explicaba además que los discapacitados mentales, en particular, constituyen la categoría social con más alto riesgo de sufrir encarcelamiento en instituciones inhumanas. Normalmente excluidos de la educación, privados de relaciones sociales ordinarias, sin acceso a un empleo interesante y remunerado, reducidos irremediablemente a la pobreza, suelen ser víctimas de violaciones de sus derechos civiles y políticos, y de maltratos físicos.

Esta experiencia a nivel internacional tiene evidentes paralelos en la realidad europea. En el contexto de la celebración anual del Día europeo de las personas con discapacidad, auspiciado por la Comunidad Europea, las organizaciones de personas con discapacidad denunciaban regularmente casos en los que se niega a estas personas la igualdad de trato por motivo de su discapacidad. En concreto, en un informe elaborado con ocasión del Día europeo de 1995 con el título «*Invisible Citizens*» («Los ciudadanos invisibles») se examinaba la situación de las personas con discapacidad en Europa desde una perspectiva jurídica y se describían en términos muy concretos la discriminación a la que deben hacer frente en su vida cotidiana¹¹.

⁹ «*Let the World Know*». Seminario sobre derechos humanos y discapacidad, Estocolmo, 5/9 de noviembre de 2000. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/stockholmnov2000.htm>.

¹⁰ Comisión de Derechos Humanos, quincuagésima séptima sesión, <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/dbelaf0a89688693c12569eb00453f88?OpenDocument>.

¹¹ En este documento se citaba el caso de una agencia de viajes que había sido condenada por un tribunal de un Estado miembro a indemnizar a un grupo de turistas no discapacitados que habían tenido que compartir su hotel de vacaciones con turistas con discapacidad. Otros ejemplos típicos de discriminación incluían casos de personas con discapacidad a los que se les había prohibido la entrada a un restaurante porque no daban «una buena imagen».

El Foro europeo de las personas con discapacidad, la mayor organización europea en este ámbito, publicó en 1999 los resultados de una encuesta realizada entre todas sus organizaciones nacionales afiliadas en un informe titulado «Violencia y discriminación contra las personas con discapacidad»¹². En dicho informe se presentaban las conclusiones extraídas de las encuestas, que revelaban que las personas con discapacidad son víctimas de un gran número de incidentes y sufren múltiples formas de violencia y discriminación.

El Parlamento Europeo se ha hecho eco en repetidas ocasiones de la difícil situación en que viven las personas con discapacidad y la discriminación de que son víctimas en toda la Unión¹³ y ha hecho hincapié en la necesidad de poner a punto políticas en ámbitos tales como la educación y el empleo. También el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones han alertado sobre la grave situación a la que deben hacer frente estas personas y sobre la exclusión y la discriminación que sufren en los Estados miembros. Estos problemas también se han constatado en los países candidatos.

El Consejo de Europa ha publicado recientemente un informe titulado «*Safeguarding adults and children against abuse*» (Protección de los adultos y los niños con discapacidad frente a los abusos)¹⁴, en el que se alerta contra los riesgos que corren estas personas por lo que respecta a sus derechos humanos fundamentales, incluida la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, el calor, la higiene y la intimidad.

4. EL PLANTEAMIENTO SOBRE LA DISCAPACIDAD DE LA UE BASADO EN LA PERSONA COMO TITULAR DE DERECHOS

La Unión Europea ha realizado progresos significativos de cara al reconocimiento de la necesidad de asegurar a las personas con discapacidad el ejercicio real y equitativo de todos los derechos humanos. En su Comunicación de 1996 sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías¹⁵, la Comisión precisó que «los planteamientos tradicionales están siendo sustituidos por otros que desta-

¹² Foro europeo de las personas con discapacidad, Documento orientativo 99/5, «Informe sobre la violencia y la discriminación contra las personas con discapacidad», <http://www.edf-feph.org/en/publications/publi/publi.htm>.

¹³ Véase en particular el «Informe sobre los derechos de las personas con discapacidad», A40391-96 (Informe de Mary Banotti).

¹⁴ Publicación del Consejo de Europa, ISBN 92-871-4919-4, julio de 2002.

¹⁵ COM(96) 406 final de 30 de julio de 1996.

can mucho más la identificación y la eliminación de los diversos obstáculos a la igualdad de oportunidades y a la plena participación en todos los aspectos de la vida».

Este planteamiento social de la discapacidad busca lograr la plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad, erradicando para ello las barreras que impiden la realización de la igualdad de oportunidades, la plena participación, y el respeto de la diversidad. Modificar la forma en que se organizan las sociedades pueden reducir significativamente, o incluso eliminar, los obstáculos a los que han de hacer frente las personas con discapacidad. La Comisión consideró que «es esencial que la Comunidad Europea clarifique y confirme su estrategia global en materia de minusvalía, que debería basarse en un compromiso común de todos los Estados miembros en favor de la promoción de la igualdad de oportunidades, la eliminación de la discriminación en este ámbito y el reconocimiento de los derechos de las personas con minusvalía».

Este análisis reconoce que las circunstancias de las personas con discapacidad y la discriminación que sufren son fenómenos creados por la sociedad que no están directamente relacionados con la discapacidad en sí misma. Al contrario que el planteamiento médico, que se suele caracterizar por el hecho de que sitúa el «problema» de la discapacidad en la propia persona, el planteamiento social lo ubica en el entorno, cuando este no se adapta a las necesidades de las personas con discapacidad. Así, por ejemplo, el planteamiento social llegaría a la conclusión de que la razón por la cual una persona sorda no puede seguir los programas de televisión o asistir a conferencias no reside en su sordera sino en el hecho de que los programas televisivos no están subtítulosados o de que las conferencias no cuentan con interpretación en lenguaje de signos¹⁶.

Se trata de una reorientación de perspectiva que tiene importantes implicaciones en la elaboración y la interpretación de las políticas y la legislación en materia de discapacidad, así como en su contenido concreto, y que se centra en las múltiples barreras existentes en el entorno social que deben superar las personas con discapacidad para llevar a cabo actividades cotidianas habituales y participar en toda la gama de actividades sociales. El problema no reside, por tanto, en la discapacidad en sí misma, sino que deriva más bien de las estructuras, prácticas y actitudes que impiden a la persona hacer uso de sus capacidades.

A raíz de esta Comunicación de 1996, el Consejo de la Unión Europea y los Estados miembros reiteraron su compromiso en favor del

¹⁶ Los adelantos de la tecnología pueden contribuir a la integración de las personas con discapacidad. Es preciso velar por que no creen nuevos obstáculos a esta integración.

principio de igualdad de oportunidades¹⁷ en el desarrollo de políticas globales en materia de discapacidad y del principio de evitar o eliminar cualquier forma de discriminación negativa basada exclusivamente en la discapacidad.

La creciente atención que suscita la discriminación basada, entre otros motivos, en la discapacidad se reflejó en los trabajos preparatorios con vistas al Tratado de Amsterdam y se concretó en la introducción en el Tratado CE de un artículo general contra la discriminación¹⁸, en virtud del cual se autoriza a la Comunidad a adoptar medidas de lucha contra la discriminación basada, entre otros motivos, en la discapacidad. Por primera vez, la discapacidad se menciona explícitamente en un Tratado europeo y se reconoce públicamente la necesidad de combatir la discriminación por este motivo.

Sobre la base de este nuevo artículo del Tratado, el Consejo adoptó el 27 de noviembre de 2000 la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación¹⁹, que prohíbe cualquier tipo de discriminación directa o indirecta por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual²⁰. Por lo que se refiere a la discapacidad, esta Directiva reconoce que el hecho de no proceder a **ajustes razonables** en el lugar de trabajo puede constituir discriminación. En la práctica, estos ajustes incluyen medidas para adaptar el lugar de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad, por ejemplo acondicionando los locales y adaptando los equipos, la jornada laboral, etc. a fin de facilitar su acceso al empleo.

La obligación de prever ajustes tiene por objeto eliminar las barreras que obstaculizan la participación de las personas con discapacidad en el mundo del trabajo. Esto significa que los empresarios deben adoptar las medidas adecuadas para permitirles acceder al empleo, tomar parte en el mismo, progresar profesionalmente o seguir una formación, a menos que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario. No se trata tanto de que puedan alcanzar los mismos resultados

¹⁷ Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías, 20 de diciembre de 1996.

¹⁸ Artículo 13: «Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.»

¹⁹ DO L 303 de 2.12.2000, p. 16.

²⁰ La discriminación por motivos de sexo y origen étnico o racial es abordada en otras directivas.

que los no discapacitados, sino, simplemente, de garantizar que gozan de oportunidades iguales para ello²¹.

La Carta de los Derechos Fundamentales, proclamada el 7 de diciembre de 2000 por los Presidentes del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión en el Consejo Europeo de Niza, prohíbe cualquier tipo de discriminación por motivo de discapacidad (artículo 21) y reconoce como derecho fundamental «el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad» (artículo 26).

Este planteamiento, consistente en permitir a las personas con discapacidad ejercer plena y equitativamente sus derechos, ha sido refrendado por el Consejo de la Unión Europea en su Decisión por la que se declara 2003 «Año Europeo de las personas con discapacidad»²². El Año Europeo brindará a la Unión Europea una ocasión única para promover la igualdad de derechos de las personas con discapacidad y su plena participación en la sociedad. Mejorará los conocimientos y la visibilidad de las cuestiones relacionadas con la discapacidad²³. Debería asimismo actuar como catalizador para imprimir un nuevo impulso político a la igualdad de derechos de las personas con discapacidad tanto a escala europea como internacional y sus efectos deberían dejarse sentir incluso después de su clausura.

La Comisión estima que este énfasis en el planteamiento de la discapacidad basado en la persona como titular de derechos debería tener reflejo en la evolución de las normas internacionales de derechos humanos relacionadas específicamente con la discapacidad, lo que reforzaría a su vez la coherencia entre la acción interna e internacional de la UE.

A este respecto, la Comisión toma nota de la declaración realizada en nombre de la Unión Europea por la Presidencia danesa el 3 de octubre de 2002 en la reunión de la Tercera Comisión de las Naciones Unidas²⁴, en la que se felicitaba por la especial atención prestada a los derechos de las personas con discapacidad y se reconocía la utilidad de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad.

²¹ Richard Whittle, «*The Framework Directive for equal treatment in employment and occupation: an analysis from a disability rights perspective*», *European Law Review*, junio de 2002.

²² Decisión del Consejo n° 2001/903/CE de 3 de diciembre de 2001.

²³ Para apoyar esta acción, EUROSTAT publicará antes de finales de 2003 los resultados del módulo *ad hoc* de la encuesta de población activa de 2002 consagrado al empleo de las personas con discapacidad.

²⁴ http://www.eu2002.dk/news/news_read.asp?iInformationID=23164.



5. VALOR AÑADIDO DE UN NUEVO INSTRUMENTO JURÍDICAMENTE VINCULANTE DE LAS NACIONES UNIDAS

En el marco general de la Carta de las Naciones Unidas se han elaborado seis convenciones específicas sobre derechos humanos de carácter vinculante:

- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- la Convención contra la Tortura;
- la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- la Convención sobre los Derechos del Niño; y
- la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

En un estudio encargado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, dos expertos de renombre en materia de discapacidad y derechos humanos²⁵ destacaron la importancia que revisten estos seis tratados de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos desde el punto de vista de la discapacidad. Analizaron asimismo la forma en que el sistema funciona realmente en la práctica en relación con la discapacidad, para lo cual estudiaron cómo informan los interlocutores nacionales a los organismos de supervisión de los Tratados sobre cuestiones de derechos humanos y discapacidad y cómo responden estos. Al tiempo que se constataba una tendencia, a todas luces positiva, a considerar la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, se solicitaba la adopción de una convención temática con vistas a la integración de la discapacidad en los instrumentos en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas.

En los años setenta y ochenta, las Naciones Unidas empezaron a asegurar su protección conforme al Derecho internacional, las Naciones Unidas adoptaron una serie de instrumentos temáticos jurídicamente vinculantes, tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Estas con-

²⁵ Gerard Quinn y Theresa Degener, «*Human Rights and Disability- the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*», febrero de 2002, Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/disability.doc>.

venciones crearon mecanismos de protección jurídica que tienen en cuenta las circunstancias sociales, políticas y culturales de estos grupos sociales y han demostrado su valor añadido y su complementariedad con los instrumentos existentes en materia de derechos humanos. No hay ninguna razón por la que un instrumento jurídicamente vinculante relativo a las personas con discapacidad no deba seguir el mismo curso.

Debería reconocerse y admitirse explícitamente a escala internacional que las personas con discapacidad tienen derecho a disfrutar de todos los derechos y libertades internacionalmente garantizados sin ser objeto de discriminación por motivo de discapacidad. Ello no sólo daría pleno sentido a la vocación de universalidad de los derechos humanos, sino que pondría de relieve el hecho de que las personas con discapacidad son miembros de pleno derecho de la comunidad, iguales en dignidad y con derecho a disfrutar de los mismos derechos humanos y libertades que los demás ciudadanos, sin discriminación de ningún tipo.

Una herramienta clave de cara a la igualdad es el **principio de no discriminación**. Una forma de garantizar la igualdad de acceso a los derechos humanos consiste en velar por que las personas con discapacidad no sean objeto de discriminación por motivo de su discapacidad. El instrumento jurídicamente vinculante debería garantizar la protección de las personas con discapacidad contra cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de los derechos humanos.

La no discriminación y el ejercicio equitativo de todos los derechos humanos por parte de las personas con discapacidad constituyen el tema dominante y crucial del debate en curso con vistas a cambiar la percepción de la discapacidad y de las personas con discapacidad en todo el mundo. En principio de no discriminación es inherente al principio de igualdad y abarca tanto la discriminación directa como indirecta.

El concepto de discriminación indirecta es particularmente importante en este contexto. Se considera que existe discriminación indirecta cuando una disposición, un criterio o una práctica aparentemente neutros ponen a ciertas personas en una situación particularmente desventajosa en comparación con otras. Casi todos coinciden en que el reconocimiento de la discriminación indirecta como una forma de discriminación refleja una interpretación del concepto de igualdad que se ajusta más a la realidad. Al igual que ocurre con el concepto de igualdad de hecho, la noción de discriminación indirecta se centra fundamentalmente en el resultado de una forma de trato. Su prohibición por motivo de discapacidad permite, pues, tener en cuenta las diferencias individuales o ambientales que, en una determinada situación, se traducen en la conculcación del principio de igualdad de oportunidades en

relación con individuos pertenecientes a un grupo protegido²⁶.

El instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas permitiría adaptar la aplicación de los derechos humanos a las personas con discapacidad. En lugar de crear nuevos derechos, se trataría en general de precisar y hacer más visibles los derechos humanos reconocidos. Entre las ventajas de un instrumento de estas características, cabe destacar las siguientes: suscitaría una dinámica positiva en favor de la reforma en aquellos medios más reticentes y contribuiría a reforzar tendencias positivas en los más favorables al cambio; permitiría desarrollar una base de conocimientos y una variedad de perspectivas con vistas a impulsar la integración de la discapacidad; serviría de referencia privilegiada para el movimiento en favor de las personas con discapacidad y les ayudaría a hacer oír su voz en los posibles cambios a nivel político y legislativo. Además, debería establecer un marco institucional que permitiera supervisar la situación general de las personas con discapacidad desde el punto de vista de los derechos humanos. En suma, debería establecer reglas de conducta concretas para los gobiernos, en virtud de las cuales los Estados garantizarían a las personas con discapacidad el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y se comprometerían a presentar propuestas legislativas y políticas internas de conformidad con los principios aplicables en materia de derechos humanos.

A la vista de todo lo expuesto, es útil e importante elaborar un nuevo instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas, que consagre la relevancia y la aplicación de los principios generales en materia de derechos humanos a las personas con discapacidad. Constituiría una señal inequívoca de y para la comunidad internacional y serviría de catalizador político y de instrumento educativo a fin de impulsar el cambio en la forma en que las personas con discapacidad ejercen sus derechos.

6. PRINCIPIOS RECTORES DE UN FUTURO INSTRUMENTO JURÍDICAMENTE VINCULANTE

La Comisión pide que se adopte un instrumento jurídicamente vinculante **eficaz y realista** para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. Este instrumento debería inspirarse en los siguientes principios generales:

²⁶ Lisa Waddington y Aart Hendriks, «*The Expanding Concept of Employment Discrimination in Europe: From Direct and Indirect Discrimination to Reasonable Accommodation Discrimination*», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*.

- reafirmar a nivel legislativo el principio de que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos fundamentales que el resto de la humanidad;
- reafirmar a nivel legislativo los valores esenciales en juego: a saber, la igualdad, la dignidad, la libertad y la solidaridad;
- garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio real y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos, luchando contra cualquier forma de discriminación basada en la discapacidad y promoviendo la igualdad de trato y la toma en consideración de la diferencia.

El instrumento en cuestión debería mencionar y definir todos los derechos humanos, incluidos los derechos políticos y civiles fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales. Conforme al planteamiento al que se ha hecho referencia, basado en la persona como titular de derechos humanos, dicho instrumento debería imponer a los Estados que lo ratifiquen la obligación de hacer todo lo posible por garantizar que las personas con discapacidad estén en condiciones de ejercer realmente sus derechos. El establecimiento de un mecanismo eficaz de supervisión y la especificación de disposiciones de ejecución son aspectos decisivos para garantizar la aplicación eficaz de este nuevo instrumento internacional.

La Comisión estima que los mecanismos en vigor previstos por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño pueden ser de gran utilidad para determinar la forma en que podría abordarse este problema en el contexto de las cuestiones relativas a la discapacidad.

Al abordar la discriminación, es necesario tener presente la diversidad de las personas con discapacidad, así como su experiencia común de la discriminación. En efecto, la discriminación por motivo de discapacidad presenta características comunes con otros tipos de discriminación, sin olvidar el hecho de que las personas con discapacidad pueden ser víctimas de discriminación múltiple (por motivo de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, edad u orientación sexual).

La participación de las personas con discapacidad en las decisiones que les conciernen es un principio fundamental que debe reflejarse en la legislación y la política internacionales. Todas las partes interesadas, especialmente las organizaciones de personas con discapacidad y de derechos humanos y sus representantes, deberían participar plenamente en el proceso de elaboración del instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas. La Comisión acoge con satisfacción la resolu-

ción relativa a la acreditación y la participación de las organizaciones no gubernamentales en la sesión inaugural del comité especial, propuesta por la Presidencia danesa de la UE, y recomienda que se mantengan estos métodos de trabajo en reuniones posteriores. Considera además que la implicación en este proceso de las organizaciones no gubernamentales debe, entre otras cosas, ser plenamente participativa e incluir a las propias personas con discapacidad.

7. CONCLUSIONES

A la luz de todo lo expuesto, y sin perjuicio de posibles debates sobre el fondo de la cuestión, las discusiones en curso deberían centrarse en la forma de evitar cualquier tipo de discriminación de las personas con discapacidad en el acceso y el ejercicio de todos los derechos humanos.

El artículo 13 del Tratado CE autoriza a la Comunidad a adoptar medidas de lucha contra la discriminación, ya sea por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, en los ámbitos de competencia comunitaria. La Comunidad ya ha hecho uso de estas nuevas prerrogativas, especialmente en los ámbitos de la ocupación y el empleo. La Comisión considera que es importante que la Comunidad Europea confirme a escala internacional su estrategia global en materia de discapacidad, basada en el compromiso común de todos los Estados miembros contra la discriminación basada en este motivo.

La Comisión tiene, pues, la intención de participar activamente, en nombre de la Comunidad Europea, en el proceso de elaboración de un futuro instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. Además, velará por asegurar la coherencia entre la acción interna e internacional de la Unión en relación con las personas con discapacidad.

La Comisión propondrá próximamente, por tanto, una recomendación al Consejo para que este la autorice a negociar, en nombre de la Comunidad Europea, en el contexto de las próximas sesiones del comité especial de las Naciones Unidas creado «para que examine propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad». El Consejo deberá designar un comité especial para asistir a la Comisión en esta tarea.